

# Das Referendum

Autor(en): **Rollier, Arist**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Die Alpen : Monatsschrift für schweizerische und allgemeine Kultur**

Band (Jahr): **7 (1912-1913)**

Heft 3

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-751398>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Solch' Mann sollt' nimmer sterben,  
 Wie unser Zörge ist!  
 Wir müssen bald verderben,  
 Wann uns sein' Sorg' vergift.  
 Den Herrgott woll'n wir bitten,  
 Für den er oft gestritten,  
 Manch' harten Stoß erlitten:  
 Durch deine große Güt'  
 Den Grundsberg uns behüt'!  
 Alfred Huggenberger

## Das Referendum

Von Arist Kollier

### III. Wesen und Wirken

Der Name Referendum ist abzuleiten vom lateinischen „referre“, was wörtlich zu übersetzen wäre mit „zurücktragen“, etwa auch „referieren“. Ob man nun mit der auch sonst gebräuchlichen Wendung: „ad referendum einer Versammlung beiwohnen“ — andeuten wollte, daß die vorberatenden Behörden (z. B. die Mitglieder der Bundesversammlung) es im Falle einer Volksabstimmung übernehmen müßten, dem Volke über die Vorlage „zu referieren“, — oder ob der Name „Referendum“ in freierer Übersetzung die Bedeutung einer „Weiterziehung“, einer Art „Appellation“ ans Volk haben soll, bleibe dahingestellt. In gewissen Fällen kann „referre“ wirklich auch heißen „zu Rate ziehen“, so daß „Referendum“ dann ungefähr bedeuten würde: „Etwas, bei dem das Volk zu Rate gezogen werden muß“.

Wichtiger als der Wortsinne ist aber der staatsrechtliche Begriff. Insofern ist Referendum der Hauptbedeutung nach kurzweg mit „Volksabstimmung“ wiederzugeben. Der Unterschied zwischen ihm und „Volksinitiative“ (Volksanregung) soll uns hier nicht näher beschäftigen, weil im Grunde auch die Initiative nur einer der Fälle des Referendums ist, indem jede Volksanregung immer auch zu einer Volksabstimmung führt. Es sind nicht zwei Gegensätze, sondern zwei sich ergänzende Einrichtungen.

Es gibt, abgesehen von dem im historischen Teil schon mehrfach gestreiften Ständereferendum, drei Haupttypen des Referendums, die

gleichzeitig drei verschiedene Entwicklungsstufen darstellen: das Veto, das obligatorische Referendum und das fakultative Referendum.

1. Das *Veto*, die primitivste Form, besteht im Recht der Staatsbürger oder Gemeinden, gegen Gesetzesentwürfe der Legislative (Großrat, Kantonsrat) Einsprache zu erheben (Veto = ich verbiete). Es erfolgt also nur eine Ablehnung, welche zur Folge hat, daß das Gesetz als dahingefallen zu betrachten ist, und daß der gesetzgebende Körper sich entweder bei diesem Fiasco beruhigt oder aber eine neue Vorlage ausarbeitet. Das Veto hat also eine rein negative Funktion: Das Gesetz gilt als angenommen, wenn nicht innert bestimmter Frist die Mehrheit aller stimmfähigen Bürger dagegen Einsprache erhoben hat. Das Veto hat nur in den Kantonen St. Gallen, Luzern und Schaffhausen eine Zeitlang bestanden, aber im neuern Staatsrecht des Bundes und der Kantone keine Aufnahme gefunden; es hat sich überlebt.

2. Das *obligatorische Referendum* (auch *pflichtiges Referendum* genannt) schließt in sich das unbedingte Recht und die unbedingte Pflicht des Volkes, d. h. der stimmberechtigten Bürger, über gewisse rechtliche Erlasse abzustimmen.

Es kann, wie dies am Anfang seiner Entwicklung geschah, entweder nur für staatliche Grundgesetze, d. h. Verfassungen, gegeben sein (sog. *Verfassungsreferendum*, das auch für die ganze Eidgenossenschaft obligatorisch ist), oder aber, es kann sich auf weitere Materien erstrecken, insbesondere auf Gesetze (*Gesetzesreferendum*).

So schreibt z. B. die neue Verfassung des Kantons Bern von 1893 in Art. 6 u. a. vor:

„Der Volksabstimmung unterliegen:

1. Verfassungsänderungen.
2. Die Gesetze.“ — — — —

Um zu verhüten, daß die vorberatenden Behörden etwa in willkürlicher Weise durch andere Betitelung solche Gegenstände die eigentlich in ein Gesetz gehören, der Volksabstimmung entziehen, sehen manche Verfassungen, so auch die bernische, ausdrücklich vor, daß Bestimmungen, deren nähere Ausführung einem Dekret des Großen Rates vorbehalten wird, in jedem Gesetz genau zu bezeichnen seien.

In Bern und anderswo sind nun außerdem noch folgende Fälle der Volksabstimmung unterworfen:

- „Volksbegehren betr. Gegenstände der Gesetzgebung“ (sog. Gesetzesinitiative, die im Bunde noch fehlt);
- „Diejenigen Beschlüsse des Großen Rates, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesamtausgabe von mehr als 500,000 Franken zur Folge haben“;
- „Beschlüsse betr. die Aufnahme von Anleihen“ (mit gewissen Ausnahmen);
- „Jede Erhöhung der direkten Staatssteuer über den zweifachen Betrag des Einheitsansatzes.“

Die drei letzterwähnten Fälle faßt man gewöhnlich unter den Begriff des Finanzreferendums, das den Zweck hat, dem Volke direkt die Verantwortlichkeit für Beschlüsse von größerer finanzieller Tragweite zu überbinden.

„Volksbegehren um außerordentliche Gesamterneuerung des Großen Rates“ (eine Funktion, die eigentlich mehr ins Gebiet der Wahlbefugnisse der Bürger einschlägt, da sie eine Voraussetzung zu Erneuerungswahlen zum Gegenstand hat).

Es handelt sich hier um das Recht des Volkes zur Abberufung seiner Abgeordneten, was mutatis mutandis den Befugnissen der Monarchen in anderen Staaten zur Kammerauflösung entspricht.

Man könnte natürlich in solchen Demokratien reinsten Wassers noch weitergehen und neue Kategorien von Erlassen dem Volke zum Entscheid unterbreiten (z. B. Besoldungsregulative, Staatsverträge, Konfödate etc.); aber man wird gut tun, eine gewisse Grenze zu ziehen, damit nicht die vorberatenden Behörden (Großer Rat) zur gänzlichen Verantwortungslosigkeit herabgedrückt und die Bürger nicht ermüdet werden.

In Bern finden jährlich ordentlicherweise zwei Volksabstimmungen statt, was eigentlich, — auch wenn einmal eine außerordentliche Abstimmung dazu kommt, wie z. B. kürzlich diejenige über das Eisenbahnsubventionsgesetz, — im Vergleich zur alten athenischen Demokratie nicht viel ist; hat diese doch unter Solon regelmäßig alljährlich 4 und unter Kleisthenes sogar alljährlich 10 Volksversammlungen zur Beratung und Abstimmung über Gesetze abhalten lassen! Dafür hatten allerdings die alten Griechen nicht so schrecklich viele Vereins-

sitzungen zu bewältigen wie die Schweizer des 20. Jahrhunderts. Diese Vielseitigkeit verhindert manchen an der Erfüllung seiner Bürgerpflicht.

Es wäre übrigens falsch, zu behaupten, daß die zu Hause bleibenden Bürger für die innere Wertung einer Abstimmung gänzlich bedeutungslos seien. Vielmehr kann auch Stimmenthaltung, wie Curti zutreffend ausführte, für die Regierenden ein Fingerzeig sein. „Bei Abwesenheit von Opposition bedeutet sie Vertrauen (doch bleibt die Läßigkeit bedauerlich), bei starker Opposition ist sie ein Beweis dafür, daß die Regierenden bei ihren Anhängern nicht ein ungeteiltes Vertrauen genießen.“

In den Kantonen Zürich und St. Gallen, die einen milde gehandhabten Stimmzwang kennen, gehen durchschnittlich 60—85% Stimmberechtigte zur Urne; in Bern, wo der Stimmzwang fehlt, ist eine Beteiligung von 66% schon außerordentlich. In der Stadt Bern schwankte die Stimmbeteiligung bei Gemeindevorlagen (Gemeindereferendum) im Jahre 1909 gar zwischen 19 und 63,7 Prozent!

In der Regel ist nun für die Rechtskraft des Volksentscheides überall die absolute Mehrheit der abstimmenden Bürger des Staatswesens (Bund, Kanton, Gemeinde etc.) maßgebend. Doch kommen auch Abweichungen von diesem natürlichen Grundsatz vor. Daß man in der Schweiz wiederholt versucht hat, die abwesenden Stimmberechtigten zu den Annehmenden zu zählen und so willkürlich eine künstliche Mehrheit schuf, haben wir bereits gesehen. Dieses summarische Verfahren erschiene zwar vielleicht bei oberflächlicher Betrachtung als eine gerechte Bestrafung der weitum grassierenden Stimms Faulheit, ist aber eine durchaus unzulässige und verwerfliche Interpretation der Meinung derjenigen, welche zu Hause blieben, und muß um so bedenklicher sein, als derartig erzwungen in Kraft erklärte Erlasse keinen festen Rückhalt im Volke hätten und bei nächster Gelegenheit umgestoßen werden könnten.

Erschwerungen der Inkraft-Erklärung von Erlassen, die der Volksabstimmung unterliegen, können entweder liegen in der Vorschrift eines sogenannten *Quorums*, d. h. einer erhöhten Mehrheits-Stimmenzahl (z. B. zwei Drittel Annehmende, wie sie in der Gesamtkirchgemeinde der Stadt Bern für Beschlüsse von besonderer finanzieller Tragweite gefordert werden), oder aber in der Einschaltung eines zweiten Annahme-Faktors, z. B. in dem so-

nannten Ständereferendum, wie es in der schweizerischen Bundesverfassung für Revisionen der Verfassung selber vorgesehen ist.

Laut ausdrücklicher Vorschrift des Art. 123 B. V. gilt seit 1874 das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton als Standesstimme desselben, so daß also auch dem jetzigen Ständereferendum ein demokratischer Gedanke zugrunde liegt. Vorher war dies durchaus nicht selbstverständlich; denn für die Bundesverfassung von 1848 hatte z. B. in Freiburg nur der Große Rat, nicht das Volk, die Standesstimme abgegeben. Und selbst noch 1874 wurden die Standesstimmen für die Revision der Bundesverfassung von den Kantonen Uri, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Genf (von den erstern beiden in verneinendem, von den vier letztgenannten in bejahendem Sinne) besonders ausgesprochen, während alle andern Stände die Volksabstimmung gleichzeitig als Standesstimme anerkannten. Es gibt immerhin im Bunde sogar für Verfassungsrevisionen einen Fall, in welchem die reine Volksmehrheit aller Schweizerbürger ohne Rücksicht auf die Standesstimmen entscheidet, nämlich dann, wenn die Bundesversammlung einem Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung grundsätzlich nicht zustimmt und hierauf die Frage der Partialrevision für sich dem Volke vorlegen muß. (Art. 121 B. V., revidiert 1891.) Wird diese angenommen, so muß die Bundesversammlung einen Verfassungsartikel dazu ausarbeiten. In allen anderen Fällen gilt eine Verfassungsänderung erst dann, wenn außer der Mehrheit der abstimmenden Schweizerbürger auch die Mehrheit der „Stände“ (Kantone und Halbkantone), also mindestens 13 kantonale Volks-Majoritäten sie gutgeheißen haben (sog. Ständereferendum).

Alle die unmittelbar vorangegangenen Erörterungen über die Grundsätze, über das Zustandekommen und die Bedeutung der Volksmehrheit gelten natürlich, abgesehen vom Ständevotum, nicht nur speziell für das obligatorische, sondern überhaupt für jedes Referendum.

3. Das fakultative Referendum, ein Mittelding zwischen Beto und obligatorischem Referendum, besteht in bedingtem Volksabstimmungsrecht; ob es zur Volksabstimmung kommt, hängt von gewissen in den Verfassungen normierten Voraussetzungen ab.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen kann entweder in die Hand der vorberatenden Behörden oder in die Hand des Volkes selber gelegt sein.

Der erstere Fall liegt auf dem Boden der Eidgenossenschaft vor bei „allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen, die nicht dringlicher Natur sind.“ Nach herrschender Praxis des National- und Ständerats muß nämlich die Bundesversammlung bei jedem Bundesbeschluß vorerst feststellen, ob er einerseits „allgemein verbindlich“ ist, d. h. ob er ein für jeden Bürger bestimmtes Rechtsverhältnis begründet, und ob er andererseits „nicht dringlicher Natur“ ist. Je nachdem wird dann dem Beschluß die sog. „Referendums Klausel“ angehängt oder nicht. Bekanntlich hat gerade diese Frage jüngst in den eidg. Räten sehr viel Staub aufgeworfen anlässlich des Begehrens der Sozialdemokraten, daß die neuen Militärkredite im Betrag von mehreren Millionen Franken dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden müßten, als Beschlüsse „allgemein verbindlichen“ Charakters. Eigentliche Gesetze, die (zum Unterschied von bloßen für vorübergehende einmalige Bedürfnisse bestimmten Beschlüssen), bleibende Bedeutung beanspruchen dürfen, können natürlich von der Bundesversammlung dem Referendum nicht entzogen werden, obwohl sie auch „allgemein verbindlich“ und häufig „nicht dringlicher Natur“ sind. Letztere Beschränkung bezieht sich eben nur auf Bundesbeschlüsse, von denen allerdings Gesetze nicht immer leicht zu unterscheiden sind, da die Grenzen zwischen beiden Begriffen fließen<sup>1)</sup>.

Eine ähnliche bei den Räten liegende Voraussetzung für das Referendum, wie die sog. Referendums Klausel, war das von der nationalrätlichen Kommission 1872 in Vorschlag gebrachte Recht beider Räte, bei jedem Gesetz zu beschließen, ob es dem Volke unterbreitet werden solle oder nicht. Vielleicht ist es gut, daß diese gefährliche Anregung, die wohl oft zu reinen Opportunitäts-Beschlüssen geführt hätte, wieder fallen gelassen wurde und keine Gesetzeskraft erlangte. Sie wäre nur praktisch als Eventual-Maßregel, um in wichtigen Ausnahmefällen über die verfassungsmäßigen Referendumsobjekte hinaus eine Volksabstimmung zu ermöglichen (z. B. Gotthardvertrag etc.).

<sup>1)</sup> 58 eidgenössische Volksabstimmungen haben seit 1874 stattgefunden, und zwar über:

Bundesgesetze:	28, von denen 11 angenommen, 17 verworfen wurden;
gewöhnliche Bundesbeschlüsse:	3, die alle verworfen wurden;
Verfassungsbestimmungen:	20, von denen 13 die Billigung des Volkes fanden, 7 aber nicht;
Volksinitiativen:	7, wovon 2 gutgeheißen, 4 abgelehnt wurden.

Zirka 270 Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse mit Referendums Klausel sind seit 1874 ohne Referendum in Kraft getreten (bis 1. Dezember 1908 waren es nach der letzten Schweiz. Referendumstafel 231).

Andererseits haben es nur entweder acht Kantone (d. h. ihre nach den kantonalen Verfassungen zur Abgabe der Erklärung zuständigen Organe — meist Großer Rat), oder aber 30,000 stimmberechtigte Schweizerbürger durch Sammlung so vieler Unterschriften, in ihrer Macht, eine **V o l k s a b s t i m m u n g** über Gesetze und mit Referendums Klausel versehene Bundesbeschlüsse zu erzwingen. In einzelnen Kantonen und Gemeinden kann dies für kantonale und kommunale Angelegenheiten mit entsprechend geringeren Unterschriftenzahlen bewerkstelligt werden. Streng genommen sollte eigentlich derartigen Unterschriftensammlungen nicht der Sinn einer Opposition gegen das vorliegende Gesetz innewohnen, sondern nur der Wille, eine wichtige Vorlage vor den „Souverän“, vor das Volk zu bringen. Tatsächlich entspringen aber sozusagen alle Referendumsbewegungen, selbst bei relativ unbedeutenden Vorlagen, der Widerspruchslust bestimmter Bürgergruppen, während andererseits oft genug die allereinschneidendsten Gesetze (z. B. das neue einheitliche Zivilrecht von Prof. E. Huber) still in Kraft treten, weil die dreimonatliche Referendumsfrist unbenutzt abläuft. Seltsamerweise waren noch bis in die 90er Jahre hinein bei einzelnen schweizerischen Geschichtsschreibern für das fakultative Referendum die Namen „Veto“ oder „Bundesveto“ gebräuchlich, was ebenfalls auf dessen Verneinungstendenz hindeutete.

Ein spezielles Finanzreferendum, wie es 1874 der Ständerat postuliert hatte, kennt das Bundesstaatsrecht nicht. Die Beschlussfassung der Bundesversammlung über die neuen Militärkredite ist denn auch ganz verfassungsmäßig im Rahmen ihrer Kompetenzen erfolgt, weil den Räten das Budgetrecht und das Finanzwesen zusteht.

Von aktuellstem Interesse ist ein anderer 1874 aufgetauchter, diesmal im Nationalrat gestellter Antrag, betreffend **A u s d e h n u n g d e s R e f e r e n d u m s a u f d i e S t a a t s v e r t r ä g e**. Er fand jedoch lebhaftesten Widerspruch, weil man Verlegenheiten für die Schweiz in ihren Beziehungen zu andern Staaten fürchtete. Die Volksbewegung gegen den Gotthardvertrag hätte an einer solchen Bestimmung einen willkommenen Anhaltspunkt gefunden, um den eidgenössischen Räten die endgültige Entscheidung über diese wichtige internationale Vereinbarung zu entziehen. Der Vorschlag ist aber seinerzeit im Nationalrat mit 67 gegen 31 Stimmen unterlegen. In diesem Zusammenhang ist es interessant, sich ins Gedächtnis zu rufen, daß die alte Bernerregierung im



15. und 16. Jahrhundert gerade über wichtige Staatsverträge mit Vorliebe eine Volksanfrage an ihre „Untertanen“ richtete: so wiederholt über Bündnisse mit Frankreich und über den verhängnisvollen Myoner-Vertrag nach dem Savoyerkrieg. Heute ist man diplomatischer geworden und will aus Rücksicht auf das Ausland den unsichern Ausgang eines Volksentscheides in solchen Fragen vermeiden! — Man dachte 1874 zuerst auch daran, gewisse Fälle vom Referendum ausdrücklich auszuschließen (z. B. die Beschlüsse über Krieg und Frieden, Wiederherstellung der gestörten Ordnung im Innern, Verträge mit dem Ausland etc.), begnügte sich aber schließlich mit der angegebenen Umschreibung des Begriffes „Bundesbeschluß“.

So das geschriebene Recht.

## Wie Jakob Burckhardt reiste . . .

Ein Beitrag zu seiner Charakteristik

Von Carl Friedrich Wiegand.

Motto: „Ich bin im Welschland wohlbekannt,  
 Jetzt durchgeschwitz und hartgebrannt  
 Und tu' mich nicht genieren,  
 Krummkrüppelig zu stizzieren.  
 Denn neben dir ist alles Land,  
 O du, halb Dreck- halb Götterland.“

Jakob Burckhardt



Er war — er gesteht es selbst — in tiefster Seele ein Romano, dem Charakter nach ein Schweizer, als Gelehrter ein Bürger der gesamten Kulturwelt. Zu seiner Heimatstadt Basel hielt er wie ein gezähmter Vogel, der seinen Augen vertraut, die Kraft seiner Fänge und seiner Schwingen kennt, zuweilen wohl gern einen weiten Flug tut, aber ebenso gern, wandermüde und heutebeladen, ein wenig ruppig im Gefieder, in den trauten, liebgewordenen Käfig heimkehrt. . . .

Dieser Briefwechsel enthält ein Bild Burckhardts, das diesen Eindruck verstärkt: den rässigen, mageren Kopf des Gelehrten mit kurzem, struppig borstigem Haar, mit dem seltsam eingetrockneten Hals.

Nach der soeben erschienenen Publikation: „Jakob Burckhardt, Briefe an einen Architekten, 1870—1889“. Herausgegeben von Hans Trog. Verlag Georg Müller und Eugen Kentsch, München 1912.